

Asia: VN/30930/2022

Finanssivalvonnan lausunto kestävyysraportointidirektiivin (CSRD) voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien kestävyysraportointidirektiivin voimaansaattamista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on otettu huomioon Finanssivalvonnan 16.1.2023 päivätyn lausunnon muutosehdotuksia työ- ja elinkeinoministeriön alustaviin pykäläluonnoksiin. Finanssivalvonnan ehdotukset koskivat muun muassa Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia, yhtiöiden hallitusten ja tarkastusvaliokuntien tehtäviä, soveltamisalaa sekä joitakin kestävyysraportointidirektiivin sisältöön liittyviä muotoiluja.

Finanssivalvonta pitää hallituksen esitystä yritysten kestävyysraportointia koskevan direktiivin¹ (jäljempänä kestävyysraportointidirektiivi) kansalliseen lainsäädäntöön voimaansaattamisesta tärkeänä. Kestävyysraportointidirektiivi ja myöhemmin delegoituina asetuksina annettavat kestävyysraportointistandardit ovat oleellinen osa Euroopan Unionin kestäväen rahoituksen toimintasuunnitelmaa, jolla pyritään ohjaamaan rahoitusmarkkinat edistämään kestäväen kehityksen tavoitteita. Muutoksella edistetään rahoitus- ja sijoitustoiminnassa tarvittavien merkityksellisten, vertailukelpoisten ja luotettavien tietojen saatavuutta.

Arvopaperimarkkinalain 7 luvun muutokset

Finanssivalvonta katsoo, että arvopaperimarkkinalain² (jäljempänä AML) 7 luvun 6 §, joka koskee tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sisältöä, tulee päivittää käsittämään myös kirjanpitolain tulevan 7 luvun mukaisen kestävyysraportin.

Ehdotamme AML 7 luvun 6 §:n muuttamista siten, että pykälään lisätään uusi 3 momentti (lihavoitu), joka kattaa kirjanpitolain tulevan 7 luvun edellyttämät kestävyystiedot (kestävyysraportti):

6 §

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sisältö

Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva liikkeeseenlaskijan ja sen konsernin toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Toimintakertomuksessa on annettava oikean kuvan antava selostus liikkeeseenlaskijan ja sen konsernin toiminnan kehittymisestä ja tuloksellisuudesta, taloudellisesta tilanteesta sekä niihin kohdistuvista merkittävistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. (29.12.2016/1445)

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta

² Arvopaperimarkkinalaki 746/2012

11.5.2023

Liikkeeseenlaskijan on lisäksi esitettävä toimintakertomuksessa tiedot sei-koista, jotka ovat omiaan olennaisesti vaikuttamaan julkiseen ostotarjoukseen yhtiön arvopapereista.

Toimintakertomukseen on sisällytettävä yhtenäisenä osiona kestävyysraportoimisessa edellytetyt tiedot siten kuin kirjanpitolain 7 luvussa säädetään (kestävyysraportti).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi poistettavaksi arvopaperimarkkinalain 7 luvun 7 a § Selvitys muista kuin taloudellisista tiedoista. Pykälän kumoamista perustellaan sen tarpeettomuudella kirjanpitolakiin ehdotettavan uuden 7 luvun Kestävyysraportti myötä. Finanssivalvonta pyytää tarkistamaan, että pykälän kumoamisella ei ole vaikutusta Finanssivalvonnan valvontavaltuuteen mitä tulee yritysten säännölliseen tiedonantovelvollisuuteen. Arvopaperimarkkinalain säädösten perusteella tulee olla selvää, että Finanssivalvonnan valvontavaltuus koskee myös toimintakertomuksen sisältämää kestävyysraporttia.

Kirjanpitolain vaatimukset toimintakertomukselle

Kirjanpitolain 3 luvun 1 a § 1-4 momenttien voimassa olevat vaatimukset toimintakertomuksen sisällöstä eivät vastaa tilinpäätösdirektiivin vaatimuksia. Tilinpäätösdirektiivi³ määrittelee toimintakertomuksen sisällön siten, että sen tulee olla oikean kuvan antava selostus yrityksen liiketoiminnan kehittymisestä ja tuloksesta sekä yrityksen tilanteesta, mukaan luettuna kuvaus yritystä koskevista merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitun vaatimuksen puuttuminen kirjanpitolaista on epä johdonmukaista sen kanssa, että kirjanpitolakiin ehdotetaan toisaalle⁴ vaatimusta liikkeeseenlaskijan lausunnosta, jossa tulee todeta, että toimintakertomus on todenmukaisen kuvan antava selostus. Sanojen ”oikean” tai ”todenmukaisen” kuvan valinnassa olisi tilinpäätösdirektiivin ohella hyvä ottaa huomioon se, että AML:n sisältämissä kyseisessä vaatimuksessa⁵ käytetään sanaa ”oikea”.

Raportointivaatimusten selkeyttämiseksi Finanssivalvonta katsoo, että kirjanpitolain vaatimuksia toimintakertomuksen sisällöstä olisi täitä osin hyvä yhdenmukaistaa tilinpäätösdirektiivin kanssa. Näin myös kirjanpitolain ja arvopaperimarkkinalain kuvaukset vastaisivat paremmin toisiaan.

Kirjanpitolain 7 luvun tarkoittaman kestävyysraportin määritelmä

Muutettavaksi ehdotetun kirjanpitolain 7 luvun 2 §:n määritelmiin sisältyy kestävyysraportoinnin määritelmä, jonka perusteella kestävyysraportointi tarkoittaa kestävyysseikkojen

³ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/34/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, tietyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta

⁴ Kirjanpitolakiehdotus 3 luku 7 § 3 mom.

⁵ AML 7 luku 6 § 1 mom.

11.5.2023

esittämistä toimintakertomuksen erillisenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena noudattaen ESRS-raportointistandardeja⁶. Kestävyysraporttia ei ole vastaavalla tavalla määritelty kirjanpitolain 7 luvun 2 §:ssä.

Kestävyysraportointidirektiivillä muutetaan avoimuusdirektiivin⁷ 4 artiklan 5 kohtaa siten, että toimintakertomus on laadittava ESRS-standardien mukaisesti ja siihen on sisällytettävä taksonomia-asetuksen⁸ 8 artiklan vaatimusten mukaisesti laaditut tiedot.⁹ Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että kirjanpitolakiehdotuksen mukaisesti liikkeenlaskijoiden tulee todeta¹⁰, että ESRS-standardien vaatimusten lisäksi myös taksonomia-asetuksen artiklan 8 raportointivaatimuksia noudatetaan. Myös kestävyysraportin varmentajien tulee lausua, onko yrityksen raportoinnissa noudatettu taksonomia-asetuksen 8 artiklassa säädettyjä vaatimuksia ESRS-standardien vaatimusten lisäksi.

Näin ollen on ymmärrettävissä, että toimintakertomukseen sisällytettävän kestävyysraportin tulisi kattaa ESRS-standardien lisäksi myös taksonomia-asetuksen 8 artiklan vaatimusten mukaisesti laaditut tiedot. Tämä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi kirjanpitolakiin ehdotetuista muutoksista.

Finanssivalvonta ehdottaa kestävyysraportti -määritelmän sisällyttämistä kirjanpitolain tulevan 7 luvun 2 §:n määritelmiin. Määritelmästä tulisi selkeyden vuoksi käydä ilmi, että kirjanpitolain 7 luvun mukaisen kestävyysraportin tulee sisältää myös taksonomia-asetuksen 8 artiklan raportointivaatimusten mukaisesti laaditut tiedot.

Vastaava lisäys koskien taksonomia-asetuksen 8 artiklan tietoja tulisi sisällyttää myös kirjanpitolain 7 luvun 15 §:n vaatimukseen: [1 mom.] Kestävyysraportti on laadittava tilinpäätösdirektiivin 29 b artiklan tarkoittamalla tavalla hyväksytyjen raportointistandardien mukaisesti **sekä noudattaen neuvoston antaman asetuksen (EU) 2020/852 artiklan 8 raportointivaatimuksia ja artiklan 8 kohdan 4 nojalla annettuja delegoituja asetuksia.**

Liikkeeseenlaskijan lausunto tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta

Kestävyysraportointidirektiivistä seuraa avoimuusdirektiivin 4 artiklaan lisäys, jossa liikkeenlaskijan vastuullisten henkilöiden tulee lausua tilinpäätöksen oikean ja riittävän kuvan ja toimintakertomuksen todenmukaisen kuvan lisäksi siitä, että toimintakertomus on

⁶ Kirjanpitolakiehdotus 7 luku 2 § *Määritelmät*: Kestävyysraportointi tarkoittaa kestävyysseikkojen esittämistä toimintakertomuksen erillisenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena noudattaen raportointistandardeja, joista säädetään komission asetuksella tilinpäätösdirektiivin 19 a, 29 a ja 29 d artiklojen nojalla.

⁷ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/109/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 2004, säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta

⁸ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta

⁹ Toimintakertomus on laadittava direktiivin 2013/34/EU 19, 19 a ja 20 artiklan ja 29 d artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja siihen on sisällytettävä asetuksen (EU) 2020/852 8 artiklan 4 kohdan nojalla annetut täsmennykset. Täsmennyksillä viitataan komission antamiin delegoituihin asetuksiin.

¹⁰ Kirjanpitolakiehdotus 3 luku 7 § 3 mom.

11.5.2023

laadittu ESRS-standardien ja taksonomia-asetuksen 8 artiklan mukaisesti. Lausuntoa ei ole aiemmassa muodossaan implementoitu Suomessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Finanssivalvonta pitää kannatettavana liikkeeseenlaskijan lausuntovaatimuksen sisällyttämistä lakiin. Sijoittajan näkökulmasta liikkeeseenlaskijan johdon vastuun ilmentyminen julkistettavalla lausunnolla on merkityksellistä uuden sääntelyn lisätessä raportoinnin yksityiskohtaisuutta ja teknisyyttä.

Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi avoimuusdirektiivin 4 artiklan muutetun alakohdan 2 c lausuntovaatimus kokonaisuudessaan on sisällytetty nyt kirjanpitolakiin (3 luku 7 § *Päiväys ja allekirjoitus*).

Finanssivalvonta esittää harkittavaksi vaatimuksen sijoittamista arvopaperimarkkinalakiin. Lausuntovaatimus koskee ainoastaan listayhtiötä. Finanssivalvonnan mielestä arvopaperimarkkinalain olisi hyvä sisältää täydellinen kokonaisuus liikkeeseen laskijoita koskevista tiedonantovelvoitteista, joista yksi on kyseinen lausunto.

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 37 §:n muuttamisesta

Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 37 §:iä ehdotetaan täydennettäväksi sisältämään listayhtiöiden kestävyysraportoinnin valvonnan. Tämä on tärkeää, koska kestävyysraportoinnin ja IFRS-raportoinnin tulee muodostaa sijoittajan näkökulmasta johdonmukainen kokonaisuus ja valvojan on pystyttävä arvioimaan IFRS-tilinpäätöksen ja kestävyysraportoinnin johdonmukaisuutta keskenään luotettavan sijoittajainformaation varmistamiseksi. Näin ollen valvontavaltuuksien ja valvonnan kattavuuden tulee olla yhdenmukaiset.

Ehdotamme 37 §:n luettavuuden edistämiseksi kestävyysraportoinnin valvontavaltuuksien ja kestävyysraportointivelvollisten määrittelyn eriyttämistä erilliseksi pykäläksi (uusi 37 a §), josta sitten viitattaisiin 37 §:n 2-6 momentteihin valvontavaltuuksien osalta. Tällaisella rakenteella saataisiin 37 § selkeytettyä ja kestävyysraportoinnin valvontavaltuudet (viittaamalla 37 § 2-6 momentteihin) kattamaan listayhtiöiden kestävyysraportoinnin lisäksi Finanssivalvonnan valvottavien kestävyysraportoinnin.

Kestävyysraportointistandardien noudattamisen valvonta ei itsestään selvästi sisällä taksonomia-asetuksen 8 artiklan raportointivaatimusten sekä artiklan kohdan 4 nojalla annettujen täsmennysten noudattamisen valvontaa. Finanssivalvonta ehdottaa lain 3 ja 37 a §:n täydentämistä tältä osin.

Lisäksi ehdotamme tarkennusta Finanssivalvonnasta annetun lain 37 §:n 1 momentin viimeiseen lauseeseen, jotta siinä käytetyt termit vastaisivat arvopaperimarkkinalain voimassa olevaa termistöä.

3 §

[2 mom.] Laissa erikseen säädettyjen tehtäviensä toteuttamiseksi Finanssivalvonta:

11.5.2023

4) valvoo kansainvälisten tilinpäätösstandardien **ja Euroopan unionin kestävyysraportointistandardien sekä asetuksen (EU) 2020/852 artiklan 8 vaatimusten** noudattamista siten kuin jäljempänä säädetään;

37 §

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien ja Euroopan unionin kestävyysraportointistandardien noudattamisen valvonta

[1 mom.] Finanssivalvonta valvoo, että sellaiset kirjanpitovelvolliset, jotka ovat kirjanpitolain tai muun lain nojalla velvollisia noudattamaan tilinpäätöksessään kirjanpitolain 7 a luvussa tarkoitettuja kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IFRS-kirjanpitovelvollinen). Mitä tässä pykälässä säädetään tilinpäätöksestä, sovelletaan vastaavasti **toimintakertomukseen ja puolivuositarkastukseen**.

37 a § Euroopan unionin kestävyysraportointistandardien sekä asetuksen (EU) 2020/852 artiklan 8 raportointivaatimusten valvonta

Finanssivalvonta valvoo, että sellaiset sen valvottavat ja yritykset, joiden arvopapereita on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla, ja jotka ovat kirjanpitolain 7 luvun mukaan velvollisia sisällyttämään toimintakertomukseensa Euroopan unionin kestävyysraportointistandardien edellyttämät tiedot (kestävyysraportointivelvollinen), noudattavat mainittuja standardeja ja asetuksen artiklan 8 raportointivaatimuksia sekä artiklan 8 kohdan 4 nojalla annettuja delegoituja asetuksia.

Mitä tämän lain 37 §:n 2-5 momenteissa säädetään IFRS-kirjanpitovelvollisesta, sovelletaan myös kestävyysraportointivelvolliseen ja 37 §:n 6 momentissa säädettyä kestävyysraportointivelvollisen tytäryritykseen.

Valvonnan resurssitarve

Finanssivalvonnalle ehdotetaan säädettäväksi säännellyllä markkinalla listattujen yhtiöiden ja finanssisektorin yritysten kestävyysraportoinnin valvonta. Voimaan astuessaan kestävyysraportointisäätely edellyttää valvojalta uuden alueen sääntelyn hallintaa ja valvontaa sekä eurooppalaista yhteistoimintaa valvonnan harmonisoinnissa. Lisäksi Finanssivalvonta tulee kehittämään uutta valvontotehtävää tukevia tietojärjestelmiä.

Kokonaisuutena Finanssivalvonnalle ehdotettavat uudet tehtävät aiheuttaisivat 3 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen.

11.5.2023

Tarkastusvaliokunnalle selkeät kestävyysraportointiin liittyvät tehtävät

Finanssivalvonta pitää osakeyhtiölain¹¹ muutosehdotuksia hyvinä. Lakiin luottolaitostoiminnasta¹² tulisi tehdä vastaavat muutokset ja vakuutusyhtiölakia tulisi täsmentää¹³.

Finanssivalvonta katsoo, että tarkastusvaliokunnan tehtävät on hyvä määritellä laissa riittävän yksityiskohtaisesti, koska EU:n tilintarkastusdirektiivissä¹⁴ määriteltyjen tarkastusvaliokuntatehtävien määrä kasvaa kestävyysraportoinnista johtuen. Finanssivalvonta pitää EU-sääntelyn yhtenäistä voimaan saattamista Euroopassa tärkeänä. Useassa Pohjoismaassa, esim. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa, tarkastusvaliokuntatehtävät ovat määritelty nykyisäntelyssä tarkemmin kuin Suomessa.

Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, että lakeihin lisätään myös alla olevat EU:n tilintarkastusdirektiiviin sisältyvät asiat¹⁵:

1. Tarkastusvaliokunnan on otettava huomioon toimivaltaisen viranomaisen (tilintarkastusvalvojan) EU:n tilintarkastusasetuksen¹⁶ 26 artiklan 6 kohdan mukaisesti tekemät havainnot ja päätelmät;
2. Valiokunnan jäsenillä on kokonaisuutena katsoen oltava tarkastettavan yhteisön toiminta-alan kannalta merkityksellistä asiantuntemusta;
3. Tarkastusvaliokunnan seuraamista prosesseista on annettava suosituksia tai ehdotuksia niiden luotettavuuden varmistamiseksi.

Finanssivalvonta on tarkastusvaliokuntien toiminnan arvioinnista ja seurannasta vastaava toimivaltainen viranomainen¹⁷ ja toteuttaa yhdessä PRH:n kanssa EU:n tilintarkastusalan valvojen yhteistyöelimen (CEAOB) säännöllisiä EU-tasoisia tarkastusvaliokuntakyselyjä¹⁸. Suomessa vuonna 2022 toteutetussa kyselyssä tarkastusvaliokunnat vastasivat (itsearviointi) edellä mainittuihin osa-alueisiin seuraavasti:

1. 17 % tarkastusvaliokunnista on saanut kopion tilintarkastusvalvonnan havainnoista;
2. 92 %:lla tarkastusvaliokunnista on soveltuvaa kokemusta yhteisön toimialalta;

¹¹ Osakeyhtiölaki 624/2006

¹² Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014

¹³ Vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun 2 a §:ään tulisi lisätä hallituksen tehtävät kestävyysraportointiin liittyen, kuten osakeyhtiölain 6 luvun 16 a §:ssä ehdotetaan lisättäväksi. Lisäksi vakuutusyhtiölain viittausta osakeyhtiölain tarkastusvaliokuntapykäliin tulisi laajentaa koskemaan osakeyhtiölakiin ehdotettuja uusia tarkastusvaliokuntapykälä.

¹⁴ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/56/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta

¹⁵ 39 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta sekä 6 kohdan b ja d alakohdista puuttuvat asiat

¹⁶ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 537/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta

¹⁷ Fivalaki 50 i §

¹⁸ Lisätietoja tarkastusvaliokuntakyselyistä Finanssivalvonnan listayhtiötilaisuudessa 2022: www.finanssivalvonta.fi/contentassets/1bcb163612964739b318829e9942b422/listayhtiotilaisuus_2022_kalvot_tarkastusvaliokunta.pdf

3. 92 % tarkastusvaliokunnista on antanut suosituksia tai ehdotuksia hallitukselle.

Finanssivalvonta on tilinpäätösvalvonnassaan havainnut, että tarkastusvaliokunnat eivät aina ole tietoisia tilintarkastusvalvonnan tekemistä havainnoista tai tilintarkastuslautakunnan tekemistä päätöksistä. Tämä asia nousi esille myös vuonna 2019 toteutetussa tarkastusvaliokuntakyselyssä, josta on saatavilla raportti¹⁹.

Kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojen järjestö IOSCO antaa raportissaan vuodelta 2019²⁰ tarkastusvaliokunnille esimerkkejä hyvistä käytänteistä käsitellä mm. tilintarkastusvalvojan havaintoja. Tämän vuoden raportissaan²¹ IOSCO korostaa tarkastusvaliokunnan roolia kestävyysseikkoja koskevassa raportoinnissa ja sen varmentamisessa. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodiin²² voisi tuoda esimerkkejä hyvistä käytänteistä tarkastusvaliokuntatehtävien valmisteluun, auttamaan tarkastusvaliokuntia lisääntyvän työmäärän hallinnassa.

Digitaalisten tietojen varmentaminen ja tietojen luotettavuus

Kestävyysdirektiivin digitaalisia tietoja koskevat vaatimukset, jotka sisältyvät hallituksen esityksen kirjanpitolain muutosehdotuksiin, edellyttävät toimintakertomukseen sisältyvien kestävyystietojen esittämisen XHTML-muodossa laaditussa toimintakertomuksessa ja kestävyystietojen merkitsemisen XBRL-tunnisteilla²³.

Digitaalisen raportointimuodon edistämisen lisäksi kestävyysraportointidirektiivin yhtenä tavoitteena on edistää luotettavan tiedon saamista säätämällä varmennusvelvollisuudesta. Kestävyysdirektiivin mukaisesti hallituksen esityksen tilintarkastuslain muutosehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi digitaalisen kestävyysraportin varmentamisesta ja myös sen rakenteisessa muodossa olevien tietojen varmentamisesta²⁴.

Voimassa olevassa tilintarkastuslaissa ei kuitenkaan säädetä listayhtiöitä koskevan ESEF-tilinpäätöksen XHTML-muodon tai XBRL-merkintöjen varmennuksesta. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että valmisteilla olevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin johdonmukaisuuden ja digitaalisten yritystietojen kokonaisuuden kannalta myös listayhtiöitä koskevan digitaalisen tilinpäätöksen varmentamisesta vastaavalla tavalla kuin kestävyysraportoinnin varmentamisesta. ESEF-tilinpäätöksen varmentamisessa voitaisiin mahdollisesti noudattaa samaa vaiheittaista soveltamisaikataulua kuin kestävyysraportoinnissa ja sen varmentamisessa.

¹⁹ Raportti tarkastusvaliokuntaselvityksestä 2020 yhteistyössä PRH:n kanssa: www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/paaomamarkkinat/liikkeeseenlaskijat-ja-sijoittajat/ifrs/report-on-the-audit-committee-survey-february-2020.pdf

²⁰ IOSCO Report on Good Practices for Audit Committees in Supporting Audit Quality: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD618.pdf

²¹ IOSCO Report on International Work to Develop a Global Assurance Framework for Sustainability-related Corporate Reporting: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD729.pdf

²² SUOSITUS 16 - Tarkastusvaliokunta

²³ Kirjanpitolakiehdotus 7 luku 21 § 1 momentti 1 kohta ja 2 kohta

²⁴ Tilintarkastuslakiehdotus 3 luku 5a § 2 momentti 3 kohta

11.5.2023

Tilinpäätöstietojen ja kestävyystietojen varmennusten välinen epä johdonmukaisuus voi mahdollisesti aiheuttaa epätietoisuutta sekä laatijoiden että tiedon käyttäjien joukossa. Etenkin tietojen käyttäjät voivat olettaa, että myös ESEF-tilinpäätökset ovat varmennettuja XHTML-muodon ja XBRL-merkintöjen osalta tilanteessa, jossa kestävyystiedoille vaaditaan digitaalisten tunnisteiden varmennus. Vuoden 2021 ESEF-tilinpäätöksissä noin 30 % listayhtiöistä ei hankkinut vapaaehtoista varmennusta ESEF-tilinpäätökselle, ja yli kaksi kolmannelle näistä jätti ilmoittamatta, ettei ESEF-tilinpäätös ole varmennettu, vaikka arvopaperimarkkinalaissa edellytetään tätä ilmoitusta²⁵. Finanssivalvonta myös arvioi, että vapaaehtoisuuteen perustuva varmennus ei välttämättä tuota yhtä tiukkaa ja yhdenmukaista varmennusta kuin lailla velvoitettu varmennus.

EU:n komissio on antanut tulkitsevan tiedonannon ESEF-muotoisten tilinpäätösten laatimisesta, tilintarkastamisesta ja julkistamisesta ja se edellyttää ESEF-tilinpäätöksen varmentamista²⁶. Tiedonantoon sisältyy oikeudellinen analyysi siitä, että ESEF-varmennuksen voimaansaattaminen kansalliseen lainsäädäntöön ei edellytä direktiivimuutoksia. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että Euroopan yhtenäismarkkinoilla on yhtenäinen sääntely ja sen noudattamisen valvonta.

Kansalliset tilinpäätösvalvojat valvovat listayhtiöiden ESEF-tilinpäätöksiä ja rakenteisessa muodossa olevia ESEF-tietoja ESMAn koordinoimana (jäljempänä ESEF-valvonta). Valvonta perustuu pääasiassa ESEF-asetuksen²⁷ vaatimuksiin. Delegoidun asetuksen vaatimukset tulevat avoimuusdirektiivistä ja liittyvät pääasiassa IT-teknisiin vaatimuksiin, esim. XHTML- tai zip-muoto. Valvonta kohdistuu myös delegoidun asetuksen ja raportointiohjeituksen muihin osiin²⁸.

EU:n pääomamarkkinaunionin yksi tavoite on luoda pääoman sisämarkkinat muun muassa helpottamalla yritystietojen saantia sijoittajille ja rahoittajille. Tavoitteena on luoda eurooppalainen keskitetty palvelupiste (ESAP, European single access point), jossa on ensi vaiheessa saatavilla tilinpäätös- ja kestävyystietoja eurooppalaisista yrityksistä. Yritystietokannan käytettävyyden ja luotettavuuden kannalta on tärkeää, että mahdolliset virheet korjataan ennen ESAP-järjestelmään toimittamista. Tietojen varmentaminen tiedon alkulähteellä eli raportoivassa yrityksessä on tehokkain keino edistää tietojen oikeellisuutta. Suomessa ESAP-hanke on johtanut tiedotevarastotoiminnan järjestämisen uudelleen harkintaan. Tiedotevaraston tehtäviin on myös tulossa merkittäviä laajennuksia. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että ESAP-järjestelmää varten on otettu käyttöön asianmukaiset tietojen oikeellisuutta tukevat järjestelyt kuten ESEF-tilinpäätöstä koskeva varmennusvelvollisuus.

²⁵ AML 7 luku 8 § 5 momentti

²⁶ EU:n komission tulkitseva tiedonanto (2020/C379/01) eurooppalaisesta yhtenäisestä sähköisestä raportointimuodosta (ESEF) annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/815 mukaisesti laadittujen vuositilinpäätöksiin sisältyvien tilinpäätösasiakirjojen laatimisesta, tilintarkastuksesta ja julkistamisesta.

²⁷ Komission delegoitu asetus (EU) 2018/815, joka on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/109/EY täydentämiseksi yhtenäisen sähköisen raportointimuodon määrittämistä koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla

²⁸ ESEF-raportoinnin valvonnasta löytyy lisätietoa 29.3.2023 julkaistusta ESMAn raportista *2022 Corporate reporting enforcement and regulatory activities* ([ESMA32-63-1385 2022 Corporate Reporting Enforcement and Regulatory Activities Report.pdf \(europa.eu\)](#))

Digitaalisten raportointivaatimusten selkeys

Finanssivalvonta katsoo, että kirjanpitolain muutosehdotus sisältää listayhtiöiden ja muiden kestävyysraportointivelvollisten suuryhtiöiden osalta tilinpäätöksen digitaalisen muodon ja julkistamisen sekä rekisteröitäväksi toimittamisen osalta epätarkkuuksia, joiden johdosta ei ole varmuutta, mitä lakiehdotus käytännössä tarkoittaa. Epätarkkuuksia sisältyy esimerkiksi XHTML-vaatimukseen, muiden kuin listayhtiöiden XBRL-merkintöihin ja listayhtiöiden emoyritysten tilinpäätösten XBRL-merkintöihin.

Säänneltyjen tietojen julkistaminen digitaalisessa muodossa

Hallituksen esityksessä kirjanpitolain 7 luvun 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimintakertomuksen digitaalisesta raportointimuodosta ja julkistamisesta. Sen lisäksi yrityksen, jonka arvopaperi on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen julkistamisessa noudatetaan AML 7 ja 10 lukuja. Kestävyysraportointidirektiivin edellyttämien muutosten takia myös AML:n digitaaliseen julkistamiseen liittyviä säännöksiä on tarpeen tarkistaa.

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen julkistaminen

Arvopaperimarkkinalain 7 luvun 5 §:ssä säädetään tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen julkistamisesta. Tilinpäätös ja toimintakertomus on julkistettava komission teknisen sääntelystandardin mukaisesti, millä tarkoitetaan, että vain ESEF-muotoinen tilinpäätös ja toimintakertomus täyttää avoimuusdirektiivin mukaisen julkistamisvaatimuksen.

Nykyinen viittaus tulisi kuitenkin täsmentää viittaamalla asetuksen viralliseen nimeen: Komission delegeoitu asetus (EU) 2018/815, joka on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/109/EY täydentämiseksi yhtenäisen sähköisen raportointimuodon määrittämistä koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla.

Finanssivalvonnan käsitys on, että mainittuun komission delegeoituun asetukseen lisätään myös kestävyysraportointia koskevat sähköisen raportointimuodon määrittäykset, jolloin se kattaisi sekä tilinpäätöksen että toimintakertomuksen kokonaisuudessaan.

Säänneltyjen tietojen julkistaminen

AML 10 luvun 2 §:n mukaan säännellyillä tiedoilla tarkoitetaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen osalta 7 luvussa säädetyjä tietoja. Luvun 7 säännelyihin tietoihin olisi uuden kestävyysraportointia koskevan sääntelyn johdosta lisättävä myös kestävyysvarmennuskertomus.

Hallituksen esityksessä kirjanpitolain 7 luvun 22 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään tilintarkastuskertomuksen ja kestävyysvarmennuskertomuksen digitalisoinnista. AML:ssa tulisi viitata kirjanpitolain ao. kohtaan, jotta myös tilintarkastuskertomus ja kestävyysvarmennuskertomus julkaistaan digitaalisessa muodossa. Mikäli ESEF-tilinpäätöksen varmennus tulee tulevaisuudessa pakolliseksi tilintarkastuslainmuutosten kautta, tulisi se huomioida myös AML 7 luvun 8 §:n 4-5 momenttien korjauksena.

11.5.2023

Talletuspankkien yhteenliittymän ja luottolaitosten kestävyysraportointi

Lakiin talletuspankkien yhteenliittymästä²⁹ tulisi lisätä säännös siitä, että yhteenliittymän yhdisteltyyn tilinpäätökseen liittyvään toimintakertomukseen tulee sisällyttää kestävyysraportointi (ns. yhteenliittymän ”konsernista”) sekä ulottaa siihen myös säännökset kestävyystietojen varmennuksesta, säilyttämisestä ja rekisteröinnistä. Kirjanpitolain konsernikäsite ei suoraan sovellu talletuspankkien yhteenliittymän ”konserniin”.

Hallituksen esityksen kirjanpitolain 7 luvun 18 §:n säännöstä tytäryrityksiä koskevasta poikkeuksesta tulisi selkeyttää kohtaan lisätyn keskusyhteisön osalta. Epäselväksi jää mm. koskeeko poikkeus myös keskusyhteisöä, joka ei ole tytäryhtiö, vaan esim. osa yhteenliittymän teknistä emoa ja/tai oman juridisen konserninsa emoyhtiö.

Luottolaitoslain³⁰ 12 luvun 1 §:ssä tulee huomioida, että luottolaitoksiin tulee soveltaa hallituksen ehdotuksen mukaista kirjanpitolain 3 luvun 1 §:n 5 ja 6 momenttia toimintakertomuksessa esitettävistä kestävyystiedoista sekä 4 luvun 1 § 3 momenttia luottolaitosten liikevaihdon määritelmästä.

ETA-alueen ulkopuoliseen määräysvaltaan perustuva raportointivelvollisuus

Hallituksen esityksen kirjanpitolain muutosehdotuksessa 7 luvun 26 §:n 1 momentin 1 kohta ei vastaa kestävyysraportointidirektiivissä tarkoitettua soveltamista. Direktiivin 40 a artiklan 1 alakohdan 2 alakohdan mukaan kestävyysraportti edellytetään suurilta tytäryrityksiltä sekä sellaisilta pieniltä ja keskisuurilta tytäryrityksiltä, jotka ovat 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdassa määritellyjä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä. Tilinpäätösdirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdalla viitataan sellaisiin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin, joiden liikkeeseen laskema arvopaperi on kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla.

Kirjanpitolain siirtymäsäännökset

Hallituksen esityksen siirtymäsäännösten kohdat 4 ja 5 laajentavat kestävyysraportointidirektiivissä tarkoitettua soveltamista. Direktiivin 5 artiklan c) kohdan i), ii) ja iii) alakohdissa viitataan vain tilinpäätösdirektiivin 2 artiklan 1 a) kohdassa määriteltäviin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin, joiden liikkeeseen laskema arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinalain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla. Säännöksiä ei tule laajentaa kaikkiin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin.

Siirtymäsäännösten kohdan 4 viittauksen tulisi siten olla 1 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohtaan ja siirtymäsäännösten kohdasta 5 puuttuu kokonaan edellä mainittu viittaus. Siirtymäsäännösten kohta 6 on kestävyysraportointidirektiivin mukainen.

²⁹ Laki talletuspankkien yhteenliittymästä 599/2010

³⁰ Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014

11.5.2023

Hallituksen esitykseen tulisi vielä lisätä siirtymäsäännös, joka koskee kolmansien maiden yrityksiä ja niiden kestävyysraportointia. Kestävyysraportointidirektiivin 5 artiklan (Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä) mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava 1 artiklan 14 kohdan noudattamisen edellyttämiä säännöksiä 1 päivänä tammikuuta 2028 tai sen jälkeen alkaviin tilivuosiin.

Helsingissä 11.5.2023

FINANSSIVALVONTA



Armi Taipale
osastopäällikkö



Sirpa Joutsjoki
vanhempi asiantuntija

